



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.155/1
van 13 april 2017

over

een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en houdende delegatie tot coördinatie en codificatie van de waterregelgeving’

Op 14 maart 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer en het decreet van 24 mei 2002 betreffende water bestemd voor menselijke aanwending en houdende delegatie tot coördinatie en codificatie van de waterregelgeving’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 april 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2017.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe een aantal inhoudelijke wijzigingen aan te brengen in, enerzijds, de wet van 26 maart 1971 ‘op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging’ en, anderzijds, de decreten van 24 januari 1984 ‘houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer’ en van 24 mei 2002 ‘betreffende water bestemd voor menselijke aanwending’ (artikelen 2 tot 23 van het ontwerp). De ontworpen wijzigingen beogen in hoofdzaak de regels met betrekking tot het vestigen en het invorderen van de grond- en oppervlaktewaterheffing meer eenvormig te maken en op die wijze de codificatie te vergemakkelijken waartoe de Vlaamse Regering in artikel 24 van het ontwerp wordt gemachtigd.² Bedoeling is te komen tot een nieuw “Decreet Integraal Waterbeleid” (artikel 25 van het ontwerp) – in de memorie van toelichting ook “Waterwetboek” genoemd – waarbij de wet van 26 maart 1971 en de voornoemde decreten zouden worden samengevoegd met het decreet van 18 juli 2003 ‘betreffende het integraal waterbeleid’ en met de wet van 28 december 1967 ‘betreffende de onbevaarbare waterlopen’.

De Vlaamse Regering wordt er tot 1 januari 2019 toe gemachtigd om de bestaande wettelijke en decretale bepalingen te wijzigen om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het ontworpen decreet. Er wordt ten aanzien van de betrokken besluiten in een bekrachtigingsregeling voorzien (artikel 26 van het ontwerp).

De ontworpen regeling treedt in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum, met uitzondering van een aantal wijzigingsbepalingen die, omwille van de inwerkingtreding van regelgeving inzake de omgevingsvergunning, uitwerking krijgen met ingang van 23 februari 2017 (artikel 27 van het ontwerp).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

² De machtiging in artikel 24 van het ontwerp heeft, benevens op de codificatie, ook op de coördinatie betrekking. In de mate de machtiging tot coördinatie uitsluitend de wetten en decreten betreft die zullen worden opgenomen in het nieuwe “Decreet Integraal Waterbeleid” rijst de vraag of de machtiging niet beperkt kan blijven tot de codificatie, temeer daar de bevoegdheden die in artikel 24, derde lid, van het ontwerp, aan de Vlaamse Regering worden verleend verder strekken dan uitsluitend het coördineren van teksten en de machtiging tot coördinatie vervat zit in de (ruimere) machtiging tot codificatie.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

3. Ter wille van de leesbaarheid dient in artikel 6, 6°, van het ontwerp, het woord “waarvan” te worden vervangen door het woord “worden”.

Artikel 7

4. In het ontworpen artikel 35octies/1, § 1, van de reeds genoemde wet van 26 maart 1971, is niet duidelijk hoe de termen “in gebruik nemen” en “beschikken over” zich tot elkaar verhouden. Evenmin duidelijk is of de “stopzetting” van de waterwinning neerkomt op hetzelfde als wanneer men niet meer “beschikt” over de waterwinning.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Diegene die de eigen waterwinning exploiteert moet de ingebruikneming en de stopzetting ervan melden. Met de termen ‘in gebruik nemen’ en ‘stopzetting’ en ‘beschikken over’ en ‘niet meer beschikken over’ wordt in het kader van de melding in artikel 35octies/1, § 1, eigenlijk hetzelfde bedoeld. Op hetzelfde verbruik zijn echter verschillende heffingsplichtigen mogelijk. Niet alleen diegene die krachtens artikel 35octies/1 verplicht is de melding te doen, maar elke andere natuurlijke of rechtspersoon die iets met de waterwinning te maken heeft, kan als heffingsplichtig worden beschouwd. De artikelen 35bis, § 3 van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging en artikel 28ter, § 3 van het decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer bepalen wie heffingsplichtig is. Artikel 35bis, § 3, 1^{ste} lid beschouwt als heffingsplichtige elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die op het grondgebied van het Vlaamse Gewest over een eigen waterwinning beschikt. Deze formulering werd bewust zeer algemeen gehouden. In dit artikel heeft de term ‘beschikken over’ dus een ruimere betekenis dan in artikel 35octies/1. Dat meerdere personen gevisieerd worden blijkt nog duidelijker uit de omschrijving van de heffingsplichtige voor de grondwaterwinningen. Artikel 35bis, § 3, 3^{de} lid verwijst naar de personen aangewezen in artikel 28ter, § 3 die onweerlegbaar vermoed worden heffingsplichtig te zijn voor het opgenomen grondwater. Onverminderd hun verhaal op de werkelijke verbruiker legt artikel 28ter, § 3 de heffingsplicht voor het water opgenomen uit een grondwaterwinning niet alleen bij de exploitant van de grondwaterwinning of de verbruiker van het grondwater maar ook bij de vergunninghouder en de eigenaar van de pompinstallatie. Grondwatervergunningen staan immers vaak niet op naam van de persoon die de grondwaterwinning exploiteert of het grondwater verbruikt. De bedoeling van deze ruime omschrijving is dat de Maatschappij één van de betrokkenen kan aanspreken en dat zij onder mekaar uitmaken wie de heffing uiteindelijk moet betalen. Al die personen zijn ook verantwoordelijk voor de naleving van de bepalingen van de heffingswetgeving.

Vanuit die optiek is het bij nadere overweging aangewezen de formuleringen als volgt aan te passen:

- ‘vanaf de datum waarop hij over die waterwinning beschikt’ vervangen door ‘vanaf de datum waarop hij van die waterwinning gebruik maakt’;

- ‘de heffingsplichtige die ophoudt te beschikken over een eigen waterwinning’ vervangen door ‘de heffingsplichtige die het gebruik van een eigen waterwinning stopzet’;
- ‘vanaf de datum waarop hij niet meer over die waterwinning beschikt’ vervangen door ‘vanaf de datum waarop die waterwinning niet meer wordt gebruikt’;

In § 3 van artikel 35octies/1 is eenzelfde aanpassing vereist waarbij ‘de datum waarop hij uitsluitend over een eigen waterwinning beschikt’ vervangen wordt door ‘de datum waarop hij uitsluitend gebruik maakt van een eigen waterwinning’.”

De door de gemachtigde geformuleerde voorstellen tot aanpassing van de tekst van het ontworpen artikel 35octies/1 van de wet van 26 maart 1971 dragen bij tot een grotere redactionele eenvormigheid en duidelijkheid van de regeling en kunnen om die reden worden bijgetreden.

Artikel 24

5. In artikel 24, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de codificatie en de coördinatie gebeuren met inachtneming van de wijzigingen die in de betrokken wetten en decreten uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn aangebracht “tot het tijdstip van de coördinatie”. Deze laatste zinsnede lijkt logischerwijze te moeten worden vervangen door de zinsnede “tot het tijdstip van de codificatie of de coördinatie”.³

Artikel 27

6. Aan de artikelen 3, 2° en 3°, 15, 3°, en 23 van het ontwerp wordt terugwerkende kracht verleend tot 23 februari 2017.

In de memorie van toelichting wordt in dat verband het volgende vermeld:

“De artikelen die wijzigingen inhouden omwille van het in werking treden van de regelgeving rond de omgevingsvergunning per 22 februari 2017, treden best ook op die datum in werking.”

De niet-retroactiviteit van decreten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.⁴

³ Afgezien van de vraag die wordt opgeworpen in voetnoot 2.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie onder meer GwH 13 juni 2013, nr. 87/2013; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014.

De bepalingen van het ontwerp waaraan terugwerkende kracht wordt verleend, komen neer op een actualisering van sommige verwijzingen die noodzakelijk is geworden als gevolg van de opheffing van VLAREM I.⁵

Het is niet duidelijk waarom de retroactiviteit van de artikelen 3, 2° en 3°, 15, 3°, en 23 van het ontwerp onontbeerlijk zou zijn voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang. De aangehaalde verduidelijking die in dit verband wordt gegeven in de memorie van toelichting is niet van aard de retroactiviteit van de voornoemde bepalingen van het ontwerp te kunnen verantwoorden. Indien een dergelijke verantwoording zou kunnen worden gegeven, wordt deze nochtans het best in de memorie van toelichting weergegeven en moet deze laatste met het oog daarop worden aangevuld. Indien geen dergelijke verantwoording valt te geven, dient van de retroactiviteit van de betrokken bepalingen van het ontwerp te worden afgezien.

7. Zoals artikel 27 van het ontwerp is geredigeerd, treden de bepalingen van het ontwerp in werking op een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum of – wat de *sub* 6 bedoelde bepalingen betreft – op 23 februari 2017. Het valt derhalve niet goed te begrijpen dat in de memorie van toelichting in dit verband wordt geschreven: “Alle overige bepalingen treden in werking tien dagen na de publicatie van het bekrachtigd en afgekondigd decreet in het Belgisch Staatsblad. Daar is geen regeling voor nodig.” Deze laatste verduidelijking dient te worden weggelaten uit de memorie van toelichting omdat deze niet strookt met de tekst van artikel 27 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ VLAREM I is opgeheven bij artikel 783 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’, dat in werking is getreden op 23 februari 2017.